



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.408/4
du 10 juin 2020

advies 67.408/4
van 10 juni 2020

sur

over

un projet d'arrêté royal 'portant
des mesures relatives au
transport aérien suite à la crise
résultant de la propagation du
coronavirus'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende maatregelen
met betrekking tot het
luchtvervoer naar aanleiding
van de crisis als gevolg van de
verspreiding van het
coronavirus'

Le 13 mai 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Mobilité, chargé de Belgocontrol et de la Société nationale des chemins de fer belges à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant des mesures relatives au transport aérien suite à la crise résultant de la propagation du coronavirus'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 juin 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne-Stéphanie RENSON, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 juin 2020.

*

Op 13 mei 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Mobiliteit, belast met Belgocontrol en de Nationale Maatschappij der Belgische spoorwegen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende maatregelen met betrekking tot het luchtvervoer naar aanleiding van de crisis als gevolg van de verspreiding van het coronavirus'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 10 juni 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne-Stéphanie RENSON, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juni 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Conformément à l'article 6, § 4, 3°, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', le projet examiné doit être soumis à la procédure d'association des Gouvernements de région.

Ne figurent toutefois dans le dossier joint à la demande d'avis que les copies des courriers adressés aux différents Gouvernements de région et datés du 22 avril 2020.

Il revient par conséquent au demandeur d'avis de veiller à ce que l'accomplissement de cette formalité préalable soit mené à bonne fin.

2. Il en va de même pour l'obtention de l'accord du Ministre du Budget sur le projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Il convient d'intervertir les alinéas 1^{er} et 2.

2. À l'alinéa 2 (devenant l'alinéa 1^{er}), il convient de reproduire l'intitulé exact du Règlement (UE) 2018/395 de la Commission du 13 mars 2018 'établissant des règles détaillées concernant l'exploitation de ballons conformément au Règlement (UE) 216/2008 du Parlement européen et du Conseil'.

3. Selon les règles de légistique ¹, il n'est pas judicieux de mentionner dans l'alinéa du préambule consacré à l'acte modifié les articles de ce dernier ni les modifications qu'il a éventuellement subies antérieurement.

Les alinéas 3 à 7 seront modifiés en conséquence.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 30, formule F 3-3.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Dans la version française de la phrase liminaire, les mots « un article 31bis » seront remplacés par les mots « un article 31/1 ».

Article 2

1. Dans la phrase liminaire, il convient de remplacer les mots « Dans l'arrêté royal du 25 mai 1999 fixant les conditions particulières imposées pour l'admission à la circulation aérienne des aéronefs ultra-légers motorisés » par les mots « Dans le même arrêté »².

La même observation vaut pour les articles 3 à 5.

2. L'article 33/1 en projet ne précise pas les dates auxquelles le briefing théorique doit avoir été suivi.

Interrogé à ce propos, la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :

« En effet, le projet doit être amendé pour que le briefing soit effectué entre le 18 mars et le 31 juillet 2020 ».

Le projet sera par conséquent complété en ce sens.

Article 3

Dans la version française, les mots « paragraphe 2 » seront remplacés par les mots « alinéa 2 ».

Article 6

La limitation visuelle « VCL » n'est pas définie à l'article 52, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 juillet 2013 'organisant la vérification des conditions d'aptitude physique et mentale des membres d'équipage de conduite et de cabine des aéronefs civils, ainsi que des contrôleurs de la circulation aérienne'.

Le projet sera par conséquent revu soit pour omettre la mention de la limitation visuelle « VCL », soit pour définir celle-ci.

La même observation vaut pour l'article 11.

² *Ibid.*, recommandation n° 112.

Article 7

L'article 7 vise à postposer au 8 avril 2021 la date d'abrogation de l'arrêté ministériel du 27 octobre 1982 'portant réglementation des licences civiles de pilote de ballon libre', actuellement fixée au 8 avril 2020 par l'article 40, 3°, de l'arrêté royal du 25 octobre 2013 'portant exécution du règlement (UE) n° 1178/2011 de la Commission du 3 novembre 2011 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables au personnel navigant de l'aviation civile conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil', avec effet rétroactif au 18 mars 2020 en vertu de l'article 16 du projet.

Il s'agit d'un troisième report d'une date d'abrogation initialement fixée au 8 avril 2015, et déjà postposée une première fois par l'arrêté royal du 27 juin 2016 'modifiant l'arrêté royal du 25 octobre 2013 portant exécution du règlement (UE) n° 1178/2011 de la Commission du 3 novembre 2011 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables au personnel navigant de l'aviation civile conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil' et une deuxième fois par l'arrêté royal du 7 février 2019 'modifiant l'arrêté royal du 25 octobre 2013 portant exécution du règlement (UE) n° 1178/2011 de la Commission du 3 novembre 2011 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables au personnel navigant de l'aviation civile conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil'.

Dans son avis n° 58.164/4³ donné le 5 octobre 2016 sur le projet devenu l'arrêté royal du 27 juin 2016, la section de législation a formulé l'observation suivante :

« Compte tenu de cette évolution de la réglementation européenne, l'auteur du projet entend postposer au 8 avril 2018 la date d'abrogation de l'arrêté ministériel du 27 octobre 1982 'portant réglementation des licences civiles de pilote de ballon libre', actuellement fixée au 8 avril 2015 par l'article 40, 3°, de l'arrêté royal du 25 octobre 2013 et ce, avec effet rétroactif au 8 août 2015 en vertu de l'article 2 du projet.

Une telle opération doit s'analyser comme un retrait – par définition rétroactif⁴ – de la disposition abrogatoire concernée, accompagné du remplacement de celle-ci par une nouvelle disposition abrogatoire, produisant ses effets à une date future, à savoir le 8 avril 2018.

Le fait de retirer ainsi son abrogation aura pour effet de restituer rétroactivement à l'arrêté ministériel du 27 octobre 1982 sa force obligatoire. S'agissant de règles de police dont le non respect est pénalement sanctionné par l'article 17 de loi du 27 juin 1937 'portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne', une telle rétroactivité n'est cependant pas admissible.

En conséquence, afin d'éviter une telle rétroactivité, l'article 2 du projet doit être omis ».

³ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58164.pdf>.

À noter que cette observation a été réitérée dans l'avis n° 64.176/4 donné le 17 septembre 2018 sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 février 2019 'modifiant l'arrêté royal du 25 octobre 2013 portant exécution du règlement (UE) n° 1178/2011 de la Commission du 3 novembre 2011 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables au personnel navigant de l'aviation civile conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64176.pdf>.

⁴ Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 142, b).

Le projet examiné appelle la même observation.

Article 9

1. Dans la phrase liminaire de l'article 9, il convient de remplacer les mots « Dans l'arrêté royal du 10 juin 2014 fixant les conditions particulières imposées pour l'admission à la circulation aériennes des paramoteurs » par les mots « Dans le même arrêté »⁵.

La même observation vaut pour l'article 10.

2. Dans la version française, la formulation de l'article 9 (« [...] la validité [...] reste valable [...] ») sera revue.

Article 10

Les mots « du même arrêté » seront omis.

Article 11

1. Conformément à l'article 22, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 10 avril 2016 'relatif à l'utilisation des aéronefs télépilotes dans l'espace aérien belge', la licence de télépilote est valable à vie.

À l'article 22/1, § 2, en projet, il n'y a donc pas lieu de prolonger la licence de télépilote, mais bien la possibilité d'exercer les privilèges liés à celle-ci.

2. L'article 22/1, § 2, en projet, vise l'hypothèse du télépilote qui n'aurait pas pu effectuer le nombre de vols et/ou d'heures exigé « dans les 24 mois précédents le 18 mars 2020 ».

Tel que rédigée, cette disposition ne paraît pas pertinente, dès lors que les vols n'ont justement été interdits qu'à partir du 18 mars 2020.

Interrogée quant à l'objectif poursuivi, la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :

« Erreur de rédaction. Nous proposons une nouvelle version de l'article :

« § 2. Par dérogation à l'article 22, § 2, 2^o, la licence de télépilote est automatiquement prolongée jusqu'au 31 août 2020 inclus si, entre le 18 mars 2018 et le 18 mai 2020, le télépilote titulaire de cette licence n'a pas pu effectuer le nombre de vols et/ou d'heures exigés.

Au plus tard le 31 août 2020, le télépilote démontre à la DGTA qu'il remplit les conditions de maintien de validité de sa licence ».

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 112.

La disposition sera revue en ce sens, en tenant compte de l'observation précédente.

Article 12

Dans la phrase liminaire de l'article 12, il convient de remplacer les mots « Dans l'arrêté royal du 10 avril 2016 relatif à l'utilisation des aéronefs télépilotés dans l'espace aérien belge » par les mots « Dans le même arrêté »⁶.

La même observation vaut pour les articles 13 à 15.

Article 16

Les mots « entre en vigueur » seront remplacés par les mots « produit ses effets ».

*

⁶ *Ibid.*, recommandation n° 112.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ moeten de gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van voorliggend ontwerp.

In het dossier dat bij de adviesaanvraag gevoegd is, bevinden zich evenwel alleen de afschriften van de brieven die aan alle gewestregeringen gezonden zijn en die dagtekenen van 22 april 2020.

De adviesaanvrager dient er bijgevolg op toe te zien dat dit voorafgaand vormvereiste naar behoren vervuld wordt.

2. Hetzelfde geldt voor de akkoordbevinding aangaande dit ontwerp die van de minister van Begroting verkregen dient te worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Het eerste en het tweede lid dienen onderling van plaats verwisseld te worden.

2. In het tweede lid (dat het eerste lid wordt) dient het opschrift van verordening (EU) 2018/395 van de Commissie van 13 maart 2018 ‘tot vaststelling van gedetailleerde regels voor vluchtuitvoeringen met ballonnen, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad’ exact overgenomen te worden.

3. Volgens de regels van de wetgevingstechniek¹ is het niet zinvol om in het lid van de aanhef dat aan de te wijzigen tekst gewijd is melding te maken van de artikelen van die tekst of van de wijzigingen die daarin eventueel vroeger aangebracht zijn.

Het derde tot het zevende lid moeten dienovereenkomstig gewijzigd worden.

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 30 en formule F 3-3.

DISPOSITIEF

Artikel 1

In de Franse tekst van de inleidende zin de moeten de woorden “un article 31bis” vervangen worden door de woorden “un article 31/1”.

Artikel 2

1. In de inleidende zin dienen de woorden “In het koninklijk besluit van 25 mei 1999 tot vaststelling van de bijzondere voorwaarden opgelegd voor de toelating tot het luchtverkeer van ultralichte motorluchtvaartuigen” vervangen te worden door de woorden “In hetzelfde besluit”.²

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 3 tot 5.

2. In het ontworpen artikel 33/1 wordt niet bepaald op welke datums de theoretische briefing gevolgd moet zijn.

Op een vraag dienaangaande heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“En effet, le projet doit être amendé pour que le briefing soit effectué entre le 18 mars et le 31 juillet 2020.”

Het ontwerp moet bijgevolg in die zin aangevuld worden.

Artikel 3

In de Franse tekst moeten de woorden “paragraphe 2” vervangen worden door de woorden “alinéa 2”.

Artikel 6

De visuele beperking “VCL” wordt niet gedefinieerd in artikel 52, § 1, van het koninklijk besluit van 12 juli 2013 ‘tot regeling van de organisatie van de controle van de voorwaarden inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid van de leden van het stuurpersoneel van burgerlijke luchtvaartuigen, van cabinebemanning en van luchtverkeersleiders’.

Het ontwerp moet bijgevolg aldus herzien worden dat de vermelding van de visuele beperking “VCL” daaruit weggelaten wordt ofwel dat dit begrip daarin gedefinieerd wordt.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 11.

² *Ibid.*, aanbeveling 112.

Artikel 7

Artikel 7 strekt ertoe de datum van 8 april 2020 die thans bij artikel 40, 3°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 ‘tot uitvoering van Verordening (EU) nr. 1178/2011 van de Commissie van 3 november 2011 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad’ vastgesteld is voor de opheffing van het ministerieel besluit van 27 oktober 1982 ‘houdende regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van vrije ballon’ naar 8 april 2021 te verschuiven met terugwerkende kracht vanaf 18 maart 2020, overeenkomstig artikel 16 van het ontwerp.

Dit is de derde keer dat de datum voor die opheffing, die oorspronkelijk vastgesteld was 8 april 2015, verschoven wordt, aangezien die opheffing al eerder uitgesteld is, eerst bij het koninklijk besluit van 27 juni 2016 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 1178/2011 van de Commissie van 3 november 2011 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen, overeenkomstig verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad’ en daarna bij het koninklijk besluit van 7 februari 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 1178/2011 van de Commissie van 3 november 2011 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad’.

De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 58.164/4,³ dat op 5 oktober 2015 gegeven is over een ontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het koninklijk besluit van 27 juni 2016, de volgende opmerking geformuleerd:

“Rekening houdend met die evolutie van de Europese regelgeving wil de steller van het ontwerp de datum van 8 april 2015 die in artikel 40, 3°, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 is vastgelegd als datum voor de opheffing van het ministerieel besluit van 27 oktober 1982 ‘houdende regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van vrije ballon’, verschuiven naar 8 april 2018, en wel met terugwerkende kracht tot 8 augustus 2015, overeenkomstig artikel 2 van het ontwerp.

Een dergelijke werkwijze moet worden begrepen als een – per definitie terugwerkende⁴ – intrekking van de opheffingsbepaling in kwestie, en de vervanging ervan door een nieuwe opheffingsbepaling die uitwerking heeft op een toekomstig tijdstip, namelijk 8 april 2018.

³ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/58164.pdf>.

Op te merken valt dat die opmerking herhaald is in advies 64.176/4, dat op 17 september 2018 verstrekt is over een ontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het koninklijk besluit van 7 februari 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 1178/2011 van de Commissie van 3 november 2011 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/64176.pdf>.

⁴ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 142, b).

Het op die wijze intrekken van de opheffing van het ministerieel besluit van 27 oktober 1982 heeft tot gevolg dat met terugwerkende kracht aan dat ministerieel besluit opnieuw bindende kracht wordt verleend. Aangezien het gaat om voorschriften waarvan de niet-naleving krachtens artikel 17 van de wet van 27 juni 1937 'houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der luchtvaart' strafrechtelijk wordt bestraft, is een dergelijke terugwerking evenwel niet geoorloofd.

Teneinde zo'n terugwerking te vermijden, dient artikel 2 van het ontwerp bijgevolg te worden weggelaten."

Voorliggend ontwerp geeft aanleiding tot dezelfde opmerking.

Artikel 9

1. In de inleidende zin van artikel 9 dienen de woorden "In het koninklijk besluit van 10 juni 2014 tot vaststelling van de bijzondere voorwaarden opgelegd voor de toelating tot het luchtverkeer van paramotoren" vervangen te worden door de woorden "In hetzelfde besluit".⁵

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 10.

2. In de Franse tekst van artikel 9 moet de wending "(...) la validité (...) reste valable (...)" herzien worden.

Artikel 10

De woorden "van hetzelfde besluit" moeten weggelaten worden.

Artikel 11

1. Krachtens artikel 22, § 1, van het koninklijk besluit van 10 april 2016 'met betrekking tot het gebruik van op afstand bestuurd vluchtvaartuigen in het Belgisch luchtruim', is het bewijs van bevoegdheid als bestuurder van een RPA levenslang geldig.

Er is dan ook geen grond om in het ontworpen artikel 22/1, § 2, het bewijs van bevoegdheid als bestuurder van een RPA te verlengen, maar wel om de mogelijkheid tot het uitoefenen van de daaraan verbonden voorrechten te verlengen.

2. Het ontworpen artikel 22/1, § 2, heeft betrekking op het geval van de bestuurder van een RPA die niet in staat geweest zou zijn het vereiste aantal vluchten en/of uren uit te voeren "in de 24 maanden voorafgaand aan 18 maart 2020".

Zoals die bepaling gesteld is, lijkt ze niet relevant, aangezien de vluchten juist pas vanaf 18 maart 2020 verboden zijn.

⁵ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 112.

Op een vraag in verband met het daarbij nagestreefde doel heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Erreur de rédaction. Nous proposons une nouvelle version de l'article :

‘§ 2. Par dérogation à l'article 22, § 2, 2°, la licence de télépilote est automatiquement prolongée jusqu'au 31 août 2020 inclus si, entre le 18 mars 2018 et le 18 mai 2020, le télépilote titulaire de cette licence n'a pas pu effectuer le nombre de vols et/ou d'heures exigés.

Au plus tard le 31 août 2020, le télépilote démontre à la DGTA qu'il remplit les conditions de maintien de validité de sa licence.”

De bepaling moet in die zin herzien worden, rekening houdend met de voorgaande opmerking.

Artikel 12

In de inleidende zin van artikel 12 dienen de woorden “In het koninklijk besluit van 10 april 2016 met betrekking tot het gebruik van op afstand bestuurdde luchtvaartuigen in het Belgisch luchtruim” vervangen te worden door de woorden “In hetzelfde besluit”.⁶

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 13 tot 15.

Artikel 16

De woorden “treedt in werking op” moeten vervangen worden door de woorden “heeft uitwerking met ingang van”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁶ *Ibid.*, aanbeveling 112.